

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, marzo veintidós (22) de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO	FONVALMED
DISPOSICIÓN OBJETO DE REVISIÓN	RESOLUCIÓN No. RG 2020-53 (20 de agosto de 2020)
RADICADO	05001 2333 000 2020 3366 000
INSTANCIA	ÚNICA
ASUNTO	NO AVOCA CONOCIMIENTO
A.I.	27

1. CUESTIÓN PRELIMINAR. -

Procede el Despacho a estudiar la admisibilidad del medio de control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la Resolución No. RG 2020-53 “Por medio de la cual se reactivan los términos de todas las actuaciones administrativas, las cuales se atenderán por canales virtuales y se prorroga la suspensión de la atención presencial al público.” suscrito por El Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, que ingresó por reparto de la Secretaría General a este Despacho el 24 de agosto de 2020, para el trámite de rigor.

2. ANTECEDENTES.-

- 2.1. Declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional.**

El pasado 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de la enfermedad COVID – 19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el presidente de la república, por medio del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: i) la propagación del COVID – 19, y ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

La situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia de la COVID-19 no tiene precedentes históricos en las últimas décadas en el orden mundial, toda vez que la contagiosidad y mortalidad de esa enfermedad mantiene en un régimen de confinamiento a más de mil millones de personas alrededor del globo, con el grave impacto social y económico que ello conlleva¹.

2.2. Contenido de la Resolución No. RG 2020-53 expedida por El Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín.

El Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín – FONVALMED, en uso de las atribuciones conferidas por los Decretos Municipales N° 104 de 2007, N° 883 de 2015, el Acuerdo 58 de 2008 y el Decreto Municipal 0033 del 10 de enero de 2020,

¹ Cita de la cita. Revista Semana, Mil millones de personas en cuarentena: ¿Cómo cambiará el mundo?, marzo 22 de 2020. Puede consultarse en: <https://www.semana.com/mundo/articulo/coronavirusmil-millones-de-personas-en-cuarentena-como-cambiara-el-mundo/658459>. En: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 19, Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Radicación 11001-03-15-000-2020-01497-00.

C O N S I D E R A N D O:

1. Que en razón al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia ordenado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín profirió la Resolución 2020-0000027 del 25 de marzo de 2020, suspendiendo los términos de manera general, desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en el FONVALMED, en especial lo referente a las actuaciones administrativas y de los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo que tengan establecidos términos para su resolución.

2. Que mediante la Resolución 2020-0000032 del 13 de abril de 2020 se prorrogó la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas y los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo que deban adelantarse en el Fondo de Valorización de Medellín -FONVALMED-, a partir del 13 de abril hasta que desaparezcan la emergencia sanitaria por causa de la enfermedad COVID-19.

3. Que continúa vigente la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, no obstante, el Fondo de Valorización de Medellín -FONVALMED-, ha dispuesto los mecanismos virtuales pertinentes para garantizar la continuidad de todas las actuaciones administrativas que se deban adelantar para prestar todos los servicios que se encontraban suspendidos mediante las resoluciones antes citadas a todos los contribuyentes con el fin de obtener el efectivo recaudo de la Contribución de Valorización.

4. Que, en mérito de lo anterior, la Dirección General del Fondo de Valorización de Medellín -FONVALMED-, aprobó reactivar los términos suspendidos en todas las actuaciones administrativas que se deban adelantar para prestar los servicios de la Entidad.

5. Que las peticiones continuarán tramitándose durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya.

6. Que con el fin de garantizar la recuperación de cartera y la generación de mayor liquidez por parte de las entidades territoriales que ven afectadas sus finanzas tras la crisis ocasionada por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la

Salud por causa del Coronavirus COVID-19, el Gobierno Nacional expedido el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, estableciendo en su artículo 7° los beneficios relacionados con impuestos, tasas, contribuciones y multas que a la entrada en vigencia del mencionado decreto no hayan sido pagadas por deudores, contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados.

7. Que en razón de lo anterior, Fonvalmed expidió la Resolución No. RG 2020-51 del 19 de agosto de 2020, mediante la cual otorga el beneficio tributario a los deudores responsables de la contribución por valorización, incluso de aquellas obligaciones producto de contribuciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

8. Que se hace necesario continuar con la suspensión de la atención presencial al público hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad del COVID-19, como lo permite el artículo 3° del Decreto 491 del 18 de marzo de 2020, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad.

9. Que la atención al público y recepción de PQRS continuará realizándose por los canales virtuales dispuestos para tal fin, disponibles en la página web www.fonvalmed.gov.co, o en el correo electrónico contactenos@fonvalmed.gov.co

Por lo anteriormente expuesto, el Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Reactivar los términos de todas las actuaciones administrativas que se deban adelantar para prestar todos los servicios con el fin de obtener el efectivo recaudo de la Contribución de Valorización que se encontraban suspendidos en el FONVALMED mediante las resoluciones citadas en la parte considerativa del presente acto administrativo. **PARÁGRAFO:** Las actuaciones administrativas serán atendidas a través de los canales virtuales dispuestos para tal fin, disponibles en la página web www.fonvalmed.gov.co, o en el correo electrónico contactenos@fonvalmed.gov.co.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones del -FONVALMED-, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de salud y Protección Social como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, garantizando así la salubridad y seguridad de los servidores públicos, contratistas, y personas que tengan alguna relación con la Entidad.

PARÁGRAFO: La presente medida podrá revisarse en cualquier momento por el Director General del FONVALMED, de acuerdo con las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria y/o la adopción de los protocolos de bioseguridad, con la finalidad de ser revocada o prorrogada, según sea conveniente.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a los responsables de cada proceso al interior del - FONVALMED-, que adopten las medidas necesarias dejando la respectiva constancia de la reactivación de los términos en los diversos expedientes.

ARTÍCULO CUARTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición

2.3. Trámite del medio de control.

El día 24 de agosto de 2020, el Fondo de Valorización de Medellín, radicó en la Secretaría de esta Corporación para efectos del **control inmediato de legalidad copia de la Resolución N° 2020-53 expedida por el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín- FONVALMED " Por medio de la cual se reactivan los términos de todas las actuaciones administrativas, las cuales se atenderán por canales virtuales y se prorroga la suspensión de la atención presencial al público "**.

Posteriormente, el día 23 de septiembre una vez en la Corporación, el expediente de control fue repartido a este Despacho para la sustanciación del trámite respectivo.

3. Problema Jurídico.

Una vez analizado el asunto objeto de la Litis, le corresponde a esta Sala determinar, si la **Resolución No. RG 2020-53**, suscrita por el Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín FONVALMED, , “Por medio de la cual se reactivan los términos de algunas actuaciones administrativas, que se atenderán por canales virtuales y se prorroga la suspensión de la atención presencial al público.”, es susceptible del control inmediato de legalidad.

4. CONSIDERACIONES.

A continuación, se exponen los argumentos que considera el Magistrado Ponente suficientes para avocar conocimiento respecto al control de legalidad inmediato de la Resolución RG 2020-53 (20 de agosto de 2020).

3.1.1. Tesis interpretativa del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 20 de la Ley 137 de 1994: Objeto del Control Inmediato de Legalidad o del factor de competencia según la naturaleza del asunto.

Sobre la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, los artículos 136 del C.P.A.C.A., y 20 de la Ley 137 de 1994, establecen que recae en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

El factor territorial, se relaciona con que la competencia se determina por el lugar donde se expidan los actos administrativos *-factor territorial-* y por la autoridad que los expide *-factor subjetivo-*, es decir, si ésta es del orden nacional o territorial. De manera que, corresponde al Consejo de Estado si quien los expide es una autoridad nacional, y a los Tribunales si se trata de una autoridad territorial.

En materia de factores de competencia queda por dilucidar el *-factor objetivo-*, que necesariamente es el de la naturaleza del asunto, para lo cual, el art. 136 del C.P.A.C.A., consagra unos presupuestos, como que se trate de medidas de carácter

general, en ejercicio de la función administrativa y que desarrollen decretos legislativos.

Del último requisito quedan claros varios aspectos: i) que el legislador quiso restringir la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo con respecto al asunto o medidas objeto de control por el control inmediato de legalidad, ii) la jurisdicción de lo contencioso administrativo *no conoce* de todos los actos administrativos de carácter general que se expidan en vigencia de los estados de emergencia, iii) la jurisdicción de lo contencioso administrativo solo conocerá de algunos actos administrativos de carácter general que se expidan en vigencia de los estados de emergencia, iv) al existir en el ordenamiento jurídico un medio ordinario para controlar los actos administrativos de carácter general, podemos decir que el control inmediato de legalidad es *un medio especial y excepcional*.

Del último rasgo enunciado en el párrafo anterior, diremos que se trata de un medio de control *especial*, ya que solo recae sobre ciertos actos administrativos de carácter general y *excepcional*, porque solo se activa este control, cuando se declara el estado de emergencia o como los denomina la misma Constitución, estados de excepción; es por ello que toda la regulación legal del control inmediato de legalidad y la interpretación que se elabore para determinar la competencia por el factor naturaleza del asunto o el objeto de este, debe nutrirse de la regulación constitucional, los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, de las características especiales de este estado de excepción y de las medidas que se adopten. Lo que no es más que aplicación del método de interpretación sistemático a través de norma constitucional.

3.1.2. Interpretación sistemática a través de norma constitucional, del art. 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con respecto a la regulación constitucional de 1.991 del estado de excepción, hay que decir que la misma surge con dos finalidades básicas: i) regular su carácter

temporal, es decir que los estados de excepción sólo pueden decretarse por 30 días, que sumados, no pueden pasar de 90 días calendario en el año ii) regular el contenido de las medidas, aspecto que es de suma importancia, porque se ocupa de que las medidas que se vayan a adoptar en vigencia de dichos estados, no suspendan derechos fundamentales ni afecten su núcleo esencial.

En desarrollo de este aspecto, debe recordarse que las medidas que se adopten en estados de excepción **deben ser de carácter extraordinario o excepcional**, toda vez que las ordinarias son insuficientes para superar la crisis o evitar su propagación. Así, si las medidas ordinarias fueran suficientes, no sería válido, ni legítimo declarar el estado de excepción.

En otras palabras, desde el punto de vista de las facultades o potestades, los estados de excepción se caracterizan porque facultan a las autoridades para adoptar medidas extraordinarias, **en relación con la restricción de las libertades y derechos ciudadanos**. Lo anterior, nos lo demuestran los siguientes apartes jurisprudenciales y doctrinales:

i) Sentencia C – 122 de 1997: Para empezar, tenemos que la Corte Constitucional², al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 80 del 13 de enero de 1997, “por el cual se declara el estado de emergencia económica y social”, sostuvo:

“La declaratoria de los estados de excepción, como en anteriores oportunidades lo ha señalado la Corte, implica “(...) la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales (...)”, es decir, que se erige como un instrumento que reduce el ámbito de la democracia y las libertades”, en un modelo de organización jurídico-política en el cual los órganos del Estado y las autoridades competentes, “(...) tienen el deber primario de gobernar dentro de la normalidad y con las herramientas a su disposición”.

“Se trata pues de un mecanismo diseñado para conjurar situaciones extremas, **que como tales son imposibles de controlar utilizando los instrumentos de que disponen los poderes públicos en condiciones de normalidad**, limitado de manera precisa por el constituyente, con miras a evitar “(...) que se convierta en fuente

² C. Const., Sent. C-122, mar. 12/1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

ilegítima del desbordamiento del poder ejecutivo y en causa de su descrédito y trivialización”. (negritas fuera de texto).”

ii) **Doctrinante Diego Younes Moreno:** La doctrina también ha hecho sus aportes a este debate, por lo que la Sala tendrá en cuenta lo que autores como Diego Younes Moreno han expuesto sobre la materia:

“Según la jurisprudencia las facultades que se atribuyen al Gobierno solo pueden ser utilizadas **cuando existan hechos perturbadores que hagan imposible su control por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado** (...) frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, (...) o la grave calamidad pública, **las cuales no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para períodos de normalidad, o éstas resultan ciertamente insuficientes.**”³ (Negrillas nuestras)”

iii) **Doctrinante y Exmagistrado de la Corte Constitucional Humberto Sierra**

Porto: Por su parte, en el texto, *Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana*, el doctrinante y ex magistrado de la Corte Constitucional sostuvo:

“(…) **La situación de crisis existe porque el Estado no puede superarla con los mecanismos legales ordinarios**, porque impide el ejercicio de derechos considerados como fundamentales, o porque no permite el normal funcionamiento de las institucionesSe parte, por lo tanto, de una mengua o de una imposibilidad de ejercicio de derechos fundamentales **que al no poder ser solucionada por los cauces ordinarios debe acudir a cauces extraordinarios:** prevalece el principio *salus publica suprema lex est*. (...)”

La existencia de estados excepcionales tiene su razón de ser cuando **el respeto a las normas constitucionales referidas a algunos derechos** (como la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de circulación y residencia, la libertad de expresión [...]) **impide que el Estado pueda actuar con eficacia para solucionar la alteración del orden público** o la superación de una situación catastrófica. Esto es, el derecho de excepción soluciona una encrucijada, que consiste en que no puede aplicarse plenamente la Constitución, en que los ciudadanos no gozan de los derechos previstos en la misma, **porque existe una situación de anormalidad que no puede ser superada por las garantías vigentes en la propia Constitución.** (...).

La actuación que facilita el estado de excepción debe ser, en principio, más restrictiva que la situación habitual, pues si ya de

³ Younes Moreno, Diego. *Derecho constitucional colombiano*. Octava edición. Bogotá: Editorial Ibañez, 2006, p. 405.

ordinario la ley contiene previsiones de todo tipo, incluso normas que en determinadas hipótesis restringen el goce de los derechos y dejan a salvo únicamente el núcleo irreductible en que consiste el contenido esencial de los derechos fundamentales, la actuación normativa en los estados de excepción suspende la vigencia de determinados derechos constitucionales **que, aún en mínima vigencia, es causa de ineficacia de la actividad del Estado.**

“Dicho de otra forma, las medidas tomadas mediante decretos legislativos sólo se diferenciarían de la legislación en tiempos de normalidad por cierto grado de restricción, y bien podrían ser adoptadas por el Congreso como legislación ordinaria (...)”⁴ (Negrillas nuestras).”

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- i) Las medidas que se adoptan en los decretos legislativos y por las autoridades administrativas, tienen un carácter más restrictivo de los derechos, garantías y libertades, que las medidas ordinarias de los estados de normalidad.
- ii) Solo haciendo uso de estas medidas extraordinarias, más restrictivas, es que se puede superar el estado de anormalidad o se evita su propagación.
- iii) Las medidas que se adoptan en los estados de excepción son extraordinarias por cuanto limitan o restringen los derechos y garantías, en forma más intensa o adicional que las medidas ordinarias en estado de normalidad.
- iv) Lo extraordinario, lo excepcional, es consustancial a los estados de excepción y a algunas medidas, que necesariamente, hay que adoptar en el estado de excepción por los diferentes poderes legislativos y administrativos extraordinarios.

⁴ Sierra Porto, Humberto. *Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 363-365.

- v) Con lo anterior no se quiere decir que durante los estados de excepción no se puedan adoptar, también, medidas ordinarias, encaminadas a coadyuvar a solucionar el estado de excepción, pero las mismas son insuficientes.
- vi) Lo que caracteriza el estado de excepción y las medidas que en él se adopten es lo extraordinario y excepcional, este es su sello de distinción, su marca, está en sus genes.

Todo ello nos debe llevar a concluir que **las medidas que deben ser objeto del control inmediato de legalidad por la jurisdicción contencioso administrativa, por el factor objetivo -naturaleza del asunto- son aquellas de carácter general extraordinarias**, por cuanto implican una mayor restricción a las libertades, derechos y garantías que las que se generan con las medidas ordinarias en estado de normalidad, y que se expidan en ejercicio de atribuciones o facultades derivadas de los decretos legislativos, o que se activen con la declaración del estado de excepción, así estén en la legislación ordinaria.

Lo anterior, porque solo de estas, se puede predicar que desarrollan, en estricto sentido, los decretos legislativos, independientemente que la autoridad administrativa, al expedir la medida, cite o no en sus fundamentos dicha normatividad excepcional. Por exclusión, no serán objeto de este control, especial, extraordinario e inmediato aquellas medidas ordinarias, que restringen en forma leve o moderada los derechos y libertades, expedidas al amparo del ejercicio de facultades consagradas en normas ordinarias, diferentes a la legislación excepcional.

Ahora bien, con respecto a los demás medios de control y su uso durante los estados de excepción, inferimos que se puede hacer uso de los medios de control ordinarios, como la nulidad simple, y con relación a las medidas extraordinarias, el medio de control inmediato de legalidad. Lo que conlleva una interpretación sistemática, a través de norma y precedente constitucional, del art. 136 del C.P.A.C.A., en lo relacionado con el objeto del control inmediato de legalidad.

4.1.1 Medidas que pueden adoptarse en los Estados de Emergencia y su control judicial.

Es así que, durante la vigencia de los estados de excepción pueden adoptarse por las autoridades administrativas las siguientes medidas:

- i) Medidas Extraordinarias con genes de legislación excepcional.** Son medidas extraordinarias con restricciones intensas y adicionales de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos respecto de las restricciones, que se ocasionan con las medidas ordinarias en estado de normalidad y que son expedidas como ejercicio de las atribuciones y facultades consagradas o que nacen en la legislación excepcional. Son controlables a través del control inmediato de legalidad.

- ii) Medidas extraordinarias híbridas, con genes de legislación ordinaria e injertos de legislación extraordinaria.** Son medidas extraordinarias con restricciones intensas y adicionales de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos, a las que se ocasionan con las medidas ordinarias en estado de normalidad y que son expedidas como ejercicio de las atribuciones y facultades consagradas o que nacen en la legislación ordinaria, **pero que se activan con la declaración del estado de excepción o de emergencia**, y por ende desarrollan el decreto declarativo, por cuanto así lo ha dispuesto el legislador ordinario; es como si la declaración del estado de emergencia, ejerciera una fuerza de atracción y llevara, a la legislación ordinaria que, tiene como presupuesto el estado de emergencia, al mismo lugar de los decretos legislativos, no digamos que al mismo nivel, pues, ambas están en el mismo nivel, son leyes.

4.1.2 Instrumento o test para verificar cuándo la medida es extraordinaria, o no lo es.

Sobre el carácter extraordinario de una medida, teniendo en cuenta el mayor grado de afectación de las libertades y derechos, tendremos en cuenta las reflexiones que al respecto ha expuesto el tratadista y magistrado de la Corte Constitucional, Carlos Bernal Pulido, en su texto, “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales”⁵.

Aunque el autor examina las leyes, para saber cuándo implican una intervención sobre un derecho o libertad, consideramos que el test que propone resulta aplicable para cuando requerimos saber si una medida es extraordinaria u ordinaria. Es así como el autor señala:

“Esta versión del principio teleológico puede ser enunciada de la siguiente manera: la norma legal (N) guarda una relación de causalidad negativa con el derecho fundamental (DF) si conduce a un estado de cosas en que la realización del derecho fundamental (DF) se ve disminuida, en relación con el estado de cosas que existía antes de la norma legal. Por esta razón, y de manera análoga a lo que ocurre en alguno de los conceptos más conocidos de causa necesaria, la causalidad negativa entre la norma legal y el derecho fundamental puede ser definida en los términos de la siguiente proposición: si la norma legal (N) no existiera, entonces no se produciría la merma de la realización del derecho fundamental (DF); como consecuencia, la expedición de la norma legal (N) probablemente determine la merma en la realización del derecho fundamental (DF). Esta proposición constituye la seña de identidad de toda intervención en un derecho fundamental”⁶.

Lo anterior, llevándolo al asunto de determinar cuándo una medida es extraordinaria y cuando no, para efectos de saber si tiene o no control automático de legalidad, se puede decir que, la medida general (MG), es extraordinaria en relación con el derecho, garantía o libertad (L) **si conduce a un estado de cosas en que la realización de la libertad o derecho (L,D,G) se ve disminuida, en relación con el estado de cosas que existía en vigencia de las medidas ordinarios o antes de expedirse la medida general (MG).**

De tal forma, que si bien, es más conocido en el derecho, y ha tenido mayor desarrollo doctrinal y jurisprudencial, el concepto de facultad extraordinaria, este es un concepto restringido, que no se puede asimilar al de medida extraordinaria, este

⁵ Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Cuarta Edición. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 845.

⁶ Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Cuarta Edición. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 845.

es un concepto que es más amplio, y en el cual caben las facultades extraordinarias, podemos decir que hay unas **medidas extraordinarias subjetivas u orgánicas**, que son las medidas que se adoptan en ejercicio de facultades extraordinarias, en las que hay traspaso de ejercicio de funciones o atribuciones de un funcionario u órgano, que es el titular, a otro que no tiene, en estado de normalidad, la titularidad de las mismas, y hay **medidas extraordinarias materiales o sustanciales**, que no implican el traspaso del ejercicio de funciones de una autoridad a otra, por cuanto el funcionario que ostenta la titularidad de las funciones es el mismo en estado de normalidad o en estado de anormalidad, solo que en este último, las ejerce de manera o forma diferente, como es el caso de la facultad de contratación, la que varía en la manera como se ejerce en estado de normalidad (procedimientos de contratación-licitación pública), a como se hace en anormalidad, contratación directa.

5. Caso Concreto.

5.1. El Acto Administrativo sometido a control.

Pasará la sala a hacer revisión de la Resolución RG 2020-53 (20 de agosto de 2020), suscrita por el Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín FONVALMED, “Por medio de la cual se reactivan los términos de algunas actuaciones administrativas, que se atenderán por canales virtuales y se prorroga la suspensión de la atención presencial al público.”

5.1. El Control inmediato de legalidad: características.

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad recae sobre las decisiones administrativas de carácter general que profiera el presidente de la República o las entidades territoriales, en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. El artículo en cita, así lo establece:

“Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean **dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad,** ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente apprehenderá de oficio su conocimiento”. (negrillas nuestras).

Así, se tiene que el artículo 215 de la Carta de 1991 autorizó al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública y a su vez, el artículo 215 de la C.N. autorizó al Presidente de la República a dictar los decretos que considere necesarios para conjurar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan en el tiempo.

Posteriormente el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, cuyo objetivo fue establecer una herramienta para controlar, de manera independiente, las actuaciones de la administración que se desarrollaran en virtud de los decretos legislativos que le sirven de fundamento, al tiempo que los últimos son controlados, en un trámite autónomo, por la Corte Constitucional. Así, el artículo 20 de la mencionada Ley dispuso:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

De manera que, de conformidad con las disposiciones normativas citadas, la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejerce control de manera autónoma sobre unos decretos que se expiden en desarrollo de los estados de excepción, pero existe una limitante de competencia en razón de la materia, que se manifiesta en que para que se avoque el conocimiento de tales decretos, a través del medio de control inmediato de legalidad deben concurrir los siguientes requisitos, en primer lugar que se trate de (i) medidas de carácter general (ii) que sean dictadas en ejercicio de función administrativa y, (iii) que se dicten como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional durante los Estados de excepción.

5.2. COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL PARA ASUMIR EL CONOCIMIENTO DEL ACTO A TRAVÉS DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Esta Magistratura, ha sostenido que los Decretos de las entidades territoriales expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica realizada por el presidente de la República, y con ocasión de la pandemia generada por el COVID – 19, deben ser conocidos a través del medio de control inmediato de legalidad, ello, de conformidad con la siguiente *tesis interpretativa* del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, misma que ha sido expuesta en diversas oportunidades ante la Sala Plena de esta Corporación y que quedó plasmada en los antecedentes de esta providencia.

6. CONSIDERACIONES FINALES

No obstante la postura del magistrado ponente, que considera que este Tribunal si es competente para conocer del acto en referencia, el cual considera que la medida contenida en la Resolución RG 2020-53 (20 de agosto de 2020), suscrita por el Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín FONVALMED, Resolución por la cual se toman medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, ya que la reactivación de la suspensión de los términos, supone una restricción mayor o más fuerte de los

derechos fundamentales, al debido proceso administrativo y al derecho fundamental de petición, sosteniendo además, que dicha restricción, por supuesto, es más fuerte que la consagrada en la legislación ordinaria, en la que no se somete a los administrados a términos de suspensión y reanudación de las actuaciones, por lo que, a la luz de la tesis interpretativa que sostiene el magistrado sustanciador, se configura el nexo causal objetivo entre el acto estatal, esto es la decisión de reanudar términos administrativos cuando se supere la emergencia sanitaria en el territorio nacional -tal como lo establece el Artículo 6 del Decreto 491 de 2020, lo cierto es que esta tesis no es compartida por quienes conforman la Sala de Decisión, para quienes, materias como las que contempla el acto administrativo enviado a este Tribunal para los efectos previstos por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, no eran objeto de Control Inmediato de Legalidad, porque no desarrollan uno o varios Decretos Legislativos, y también decidió que, en tales casos, el ponente debía adoptar las medidas para sanear los vicios que se presentaran a efectos de evitar sentencias inhibitorias, tal como lo contemplan los artículos 207 de la Ley 1437 de 2011 y 42 (numeral 5) del C.G.P.9 y, en estos casos, no hay otro remedio que no avocar conocimiento del asunto.

RESUELVE:

PRIMERO: No avocar conocimiento a través del “control inmediato de legalidad” de la Resolución No. RG 2020-53 (20 de agosto de 2020) “Por medio de la cual se reactivan los términos de todas las actuaciones administrativas, las cuales se atenderán por canales virtuales y se prorroga la suspensión de la atención presencial al público.”

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE al Fondo de Valorización del Municipio de Medellín - FONVALMED y al Ministerio Público del contenido de esta providencia, a través de los medios virtuales disponibles en la Secretaría del Tribunal, en los términos de los artículos 186 y 197 del CPACA.

TERCERO. Se ordena la PUBLICACIÓN del contenido de esta decisión en la página web de este Tribunal, en la página web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en la página web www.ramajudicial.gov.co en el link "Medidas COVID19".

CUARTO. SE ORDENA al Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín - FONVALMED que publique copia de la presente providencia en la página web de ese municipio.

QUINTO. Ejecutoriada esta providencia, Archívese el expediente.

NOTFÍQUESE

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO**

Firmado Por:

Alvaro Cruz Riaño

Magistrado

Mixto 001

Tribunal Administrativo De Medellín - Antioquia

Código de verificación: **1b74d12a47ab691341106c9398863d80cee05d1dc43af4e746e8ba5d300855d6**

Documento generado en 22/03/2022 11:51:39 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>